

# O Marco do Saneamento e a universalização do acesso no Brasil



---

**Deborah Bizarria**

Economista e Coordenadora de Políticas Públicas do Livres

**Luana Pretto**

Presidente executiva do Trata Brasil

## I. Introdução

No Brasil de hoje, cerca de 35 milhões de habitantes não têm acesso a água potável em suas residências, e quase 100 milhões não recebem atendimento de coleta de esgoto. Não obstante, somente 51,2% do volume de esgoto gerado é tratado, isto é, mais de 5.522 piscinas olímpicas de esgoto sem tratamento são despejadas na natureza diariamente. Além disso, o país desperdiça cerca de 40,3% da água potável produzida nos sistemas de distribuição, volume que poderia abastecer aproximadamente um terço da população do país em um ano, ou seja, o suficiente para incluir os milhões de brasileiros que não têm acesso ao recurso hídrico.

Os dados alarmantes são da divulgação mais recente do próprio Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento, o SNIS (dados de 2021), base utilizada pelo governo federal e pelo país como um todo, para orientar o encaminhamento das políticas públicas setoriais.

Como se sabe, para alcançar a universalização do saneamento, até 2033, todos os municípios do país deverão fornecer para 99% da população acesso a água potável, e terá de existir ao menos 90% de cobertura dos serviços de esgotamento sanitário - coleta e tratamento de esgoto - como está estabelecido pelo Marco Legal do Saneamento Básico, a Lei Federal 14.026/2020.

O que os dados demonstram é que são enormes os gargalos que o país terá de enfrentar na próxima década para cumprir com as metas estipuladas, uma vez que tanto as regiões

quanto os municípios brasileiros apresentam heterogeneidade cultural, socioeconômica e grande disparidade nos diversos indicadores dos serviços básicos.

Recentemente, no dia 5 de abril, o Presidente da República assinou os Decretos nº 11.466/2022 e nº 11.467/2022, que alteram parte do regramento disposto no Marco Legal do Saneamento até então em vigor. Este documento, portanto, busca situar o leitor sobre os desafios nacionais e regionais do saneamento do país, bem como encaminhar conclusões que possam colaborar para o debate público acerca das alterações propostas.



## II. O Saneamento Básico no Brasil

Segundo a base de dados do SNIS, o atendimento de água potável no país alcança 84,2% da população. A coleta de esgoto existente é de 55,8%, o volume de tratamento do esgoto gerado está na casa dos 51,2% e o indicador de perdas de água na distribuição aponta para um volume de 40,3% na média nacional.

Na tabela abaixo, além dos números nacionais, são também apresentados os dados de cobertura de saneamento em cada uma das regiões do país.

**| Tabela 1 | - Cobertura de saneamento básico no Brasil (SNIS, ano-base 2021)**

	ÍNDICE DE ATENDIMENTO TOTAL DE ÁGUA (%) IN055	ÍNDICE DE ATENDIMENTO DE ESGOTO (%) IN056	ÍNDICES DE TRATAMENTO DE ESGOTO GERADOS (%) IN046	PERDAS NA DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA (%) IN049
<b>Brasil</b>	<b>84,2</b>	<b>55,8</b>	<b>51,2</b>	<b>40,3</b>
<b>Norte</b>	60	14	20,6	51,2
<b>Nordeste</b>	74,7	30,2	35,5	46,2
<b>Centro-Oeste</b>	89,9	61,9	60,5	36,2
<b>Sudeste</b>	91,5	81,7	58,6	38
<b>Sul</b>	91,4	48,4	46,7	36,9

Fonte: SNIS 2023 (ano-base 2021)  
Elaboração: própria

Os dados demonstram que a melhor cobertura de atendimento de água potável é a da região Sudeste, em que 91,5% da população é atendida, seguida de perto pela região Sul (91,4%), pela região Centro-Oeste (89,9%), Nordeste (74,4%) e Norte (60%).

Nos serviços de coleta de esgoto, outra vez a região Sudeste se sobressai com o melhor desempenho, com abrangência de 81,7% da população, seguida pela região Centro-Oeste (61,9%), região Sul (48,4%), Nordeste (30,2%) e região Norte (14%).

Em tratamento de esgoto, a região que se destaca segundo os dados do SNIS (ano-base 2021) é a Centro-Oeste, que trata 60,5% do volume gerado, seguida de perto pela região Sudeste (58,6%), pela região Sul (46,7%), pela região Nordeste (35,5%) e, por fim, novamente pela região Norte (20,6%).

No indicador de perdas de água, quem menos perde é a região Centro-Oeste, mais uma vez, com 36,2%. Na sequência estão as regiões Sul (36,9), Sudeste (38%), Nordeste (46,2%) e a região Norte, que perde 51,2% na distribuição.

A partir dos números apresentados, destacam-se nos serviços de atendimento de água regiões em que os indicadores ultrapassam os 90% de cobertura: Sudeste e Sul, seguidas de perto pela região Centro-Oeste.

Contudo, a disparidade que mais salta aos olhos, como se observa, está no indicador de coleta de esgoto. Da região de melhor cobertura (Sudeste) à pior (Norte) há diferença de quase 68 pontos percentuais.

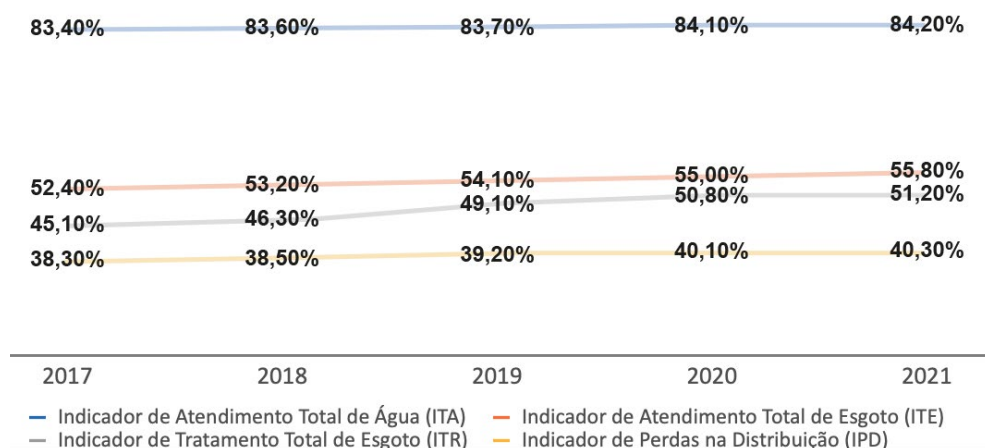
Outro ponto importante a ser considerado é a concentração de todos os piores indicadores de cobertura de saneamento básico na região Norte, o que endossa a existência de uma persistente desigualdade regional do alcance dos serviços básicos no país.

### III. Evolução dos Principais Indicadores

Para se ter uma ideia dos avanços que o setor vem observando é preciso ter acesso a alguma base comparativa. Assim, ainda que desempenho passado não seja a régua mais adequada para se medir o futuro, analisar o que tem sido feito no país, em saneamento básico, nos últimos cinco anos, pode ser um bom exercício para observar de maneira crítica tanto os desafios que se apresentam pelo caminho, quanto as alternativas que podem ser consideradas, a fim de que a universalização dos serviços de fato chegue em 2033.

Assim, levando em conta os principais indicadores de saneamento básico (indicador de atendimento de água, indicador de atendimento de esgoto, indicador de tratamento de esgoto e indicador de perdas de água na distribuição), tomando como base os dados do SNIS, serão apresentados os indicadores referentes ao período de 2017 a 2021.

#### | Gráfico 1 | - Principais indicadores de Saneamento Básico (2017-2021)



Como demonstra o gráfico acima, durante o período de 2017 a 2021, é possível observar que a oferta de água potável no país alcançava 83,4% da população (dados do SNIS para o ano de 2017) e, passados cinco anos, o indicador de 2021 aponta para um alcance de 84,2% da população, variação positiva de 0,8 pontos percentuais, uma média de 0,2 p.p ao ano.

Sobre os serviços de coleta de esgoto, para o mesmo período, a evolução da cobertura foi de 3,4 pontos percentuais (0,85 ao ano), passando de 52,4%, em 2017, para 55,8% em 2021. Por sua vez, para o indicador de tratamento do volume de esgoto gerado, se observou uma evolução maior - um avanço de 6,1 pontos percentuais (1,5 ao ano) -, saindo de 45,1% para 51,2% em 2021. Já no que se refere ao indicador de perdas de água na distribuição, o Brasil saiu de 38,3%, em 2017, para 40,3% em 2021, ou seja, acompanhou piora no indicador durante os cinco anos.

Resumidamente, o período 2017-2021 não reservou grandes variações na corrida pela universalização do saneamento no Brasil. Olhando para o futuro, mantido o ritmo atual de avanço, com mais 1,6 pontos percentuais no abastecimento de água - projeção para os próximos dois ciclos de cinco anos -, o país não alcançará os 99% de abastecimento de água almejados em 2033. Em esgotamento sanitário, não será também o avanço de 6,8 pontos percentuais na coleta, nem tampouco o avanço de 12,2 pontos percentuais em tratamento de esgoto nos próximos dez anos que farão o país alcançar os 90% de cobertura estabelecidos pelo Marco Legal. Mantendo-se o mesmo ritmo, alcançaríamos, em 2033, 86,6% de oferta de água potável, 66% de coleta de esgoto e 69,2% de tratamento de esgoto, valores ainda distantes da universalização.

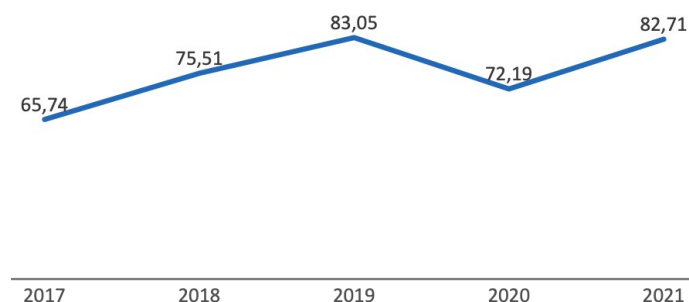
## IV. Investimento como Fator Preponderante para o Avanço na Cobertura

Neste contexto, se o tempo não traz o ritmo necessário para a universalização, a discussão passa também por observar a capacidade de investimento dos operadores de saneamento responsáveis por esses serviços em todo o país.

Saneamento básico, como se sabe, é serviço de infraestrutura que demanda acesso a recursos financeiros para que obras sejam feitas, a manutenção das redes seja acompanhada e haja também disponibilidade de recursos para se investir em inovação, visando à melhoria contínua da oferta de serviços.

O Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) indica que o patamar médio anual ideal de investimento por habitante seria de R\$ 203,51. Os números oficiais, contudo, dão conta de que nos últimos cinco anos (entre 2017-2021), o valor máximo de investimento per capita alcançado pelo país teria sido de R\$ 83,05, no ano de 2019.

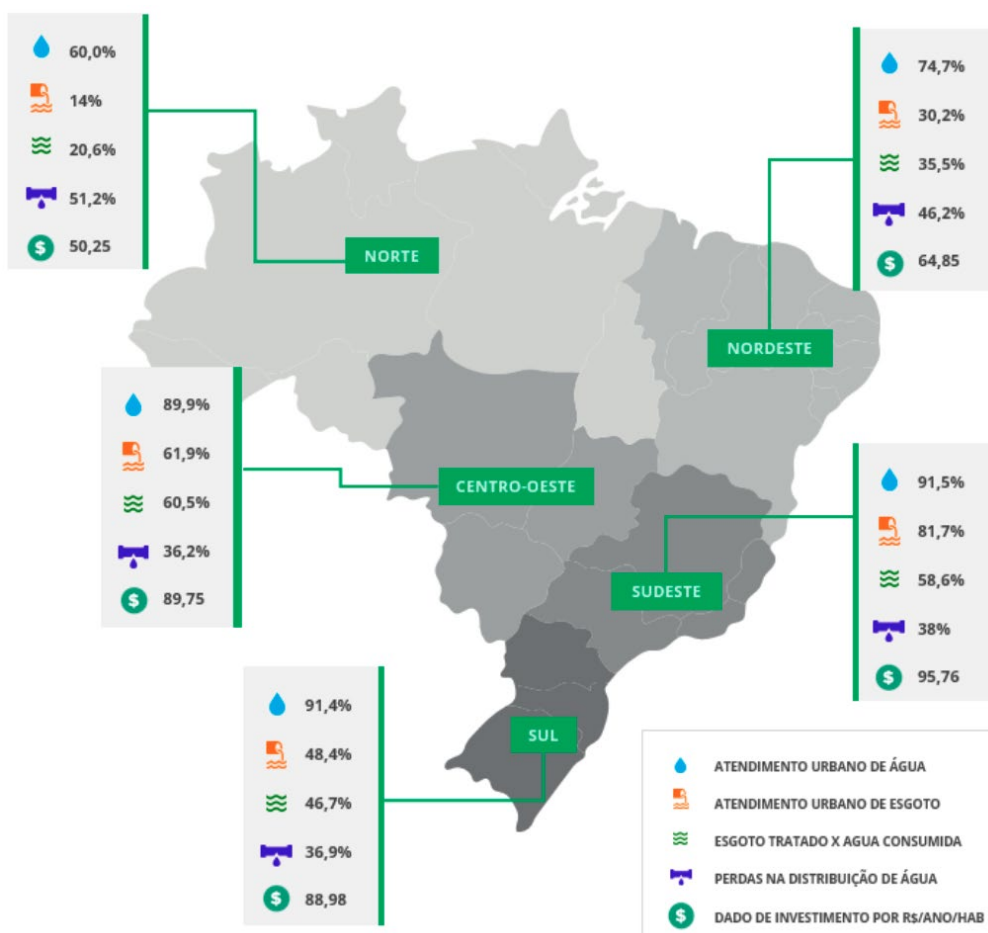
**| Gráfico 2 | -Investimento por habitante (R\$/ano/habitante)**



Como se observa, o investimento médio por habitante saiu do patamar de R\$ 65,74, em 2017, para R\$ 82,71 em 2021, o que significa que, mesmo com incremento superior a 25%, o investimento precisaria mais do que dobrar para alcançar o ritmo ideal.

A figura a seguir, por sua vez, retoma os dados de cobertura das regiões brasileiras, agora adicionando o indicador de investimento médio por ano e por habitante efetuado em cada uma delas no ano de 2021.

**| Figura 1 | - Indicadores de cobertura e investimento em saneamento básico por região do Brasil em 2021**



Fonte: SNIS 2023 (ano-base 2021)  
Elaboração: própria

Não por acaso, como se observa na figura, à região Norte - que detém os piores indicadores de cobertura em saneamento básico - se incumbe também o pior nível de investimentos per capita em saneamento (R\$ 50,25). Por outro lado, não é também coincidência observar na região Sudeste, de melhor desempenho dos indicadores, o maior volume de investimentos por habitante do país (R\$ 95,76).

## V. Por que a universalização do saneamento básico é tão importante?<sup>1</sup>

Tendo em vista o grande desafio do saneamento básico no país, a reivindicação da universalização dos serviços ganha novos contornos, uma vez que são mensurados os benefícios que poderiam ser distribuídos ao país em diversas áreas correlacionadas à melhoria dos indicadores de saneamento.

Na tentativa de dimensionar em termos socioeconômicos o impacto da universalização do saneamento básico no Brasil, o Instituto Trata Brasil publicou, em 2022, um estudo que quantifica os benefícios econômicos e sociais que poderiam ser aproveitados pelo país em caso de universalização dos serviços até o ano de 2040, como se observa na tabela abaixo.

O estudo dá conta de que o cumprimento das metas de universalização do saneamento básico poderá trazer benefícios líquidos da ordem de R\$ 815,7 bilhões ao Brasil até o ano de 2040, caso haja abastecimento de água potável e coleta e tratamento de esgoto para toda população brasileira.

| Tabela 2 | - Custos e Benefícios da universalização do saneamento no Brasil

Custos e benefícios	em R\$ Bilhões*	
	por ano	2021-2040
Redução dos custos com a saúde	1,254	25,079
Aumento da produtividade do trabalho	21,894	437,873
Renda da valorização imobiliária	2,398	47,955
Renda do turismo	3,997	79,945
<b>Subtotal externalidades (A)</b>	<b>29,543</b>	<b>590,852</b>
Renda gerada pelo investimento	27,619	552,385
Renda gerada pelo aumento de operação	13,337	266,747
Impostos ligados à produção**	2,225	44,508
<b>Subtotal de renda (B)</b>	<b>43,182</b>	<b>863,641</b>
<b>Total de benefícios (C=A+B)</b>	<b>72,725</b>	<b>1.454,492</b>
Custo do investimento	-22,766	-455,324
Aumento de despesas das famílias	-9,173	-183,466
<b>Total de custos (D)</b>	<b>-31,939</b>	<b>-638,790</b>
<b>Balanço (E=C+D)</b>	<b>40,785</b>	<b>815,702</b>

A seguir, é possível ter uma dimensão de como esses benefícios se distribuem nas diversas esferas socioeconômicas analisadas.

### • Redução dos custos com a saúde

Entre 2021 e 2040, a estimativa é de que o valor da economia com a melhoria das condições de saúde da população brasileira seja de R\$ 25,1 bilhões, resultando, portanto, em um ganho anual de R\$ 1,25 bilhão ao país.

### • Aumento da produtividade

A universalização do saneamento no país deverá também expandir a produtividade do trabalho de maneira expressiva durante o período. O valor do incremento de renda do trabalho para o período de 2021 a 2040 é de R\$ 438 bilhões, equivalente a um ganho anual de quase R\$ 22 bilhões.

### • Valorização imobiliária

Em termos de renda imobiliária, estima-se que o alcance de R\$ 2,4 bilhões por ano no país, totalizando ganho de R\$ 48 bilhões entre 2021 e 2040. Esse valor foi calculado utilizando como referência a evolução anual do estoque de moradias de 2021 a 2040 e a valorização imobiliária esperada pela melhoria das condições de saneamento nos próximos vinte anos.

### • Expansão do turismo

Os ganhos de renda advindos do turismo no Brasil, possibilitados pela universalização do saneamento são da ordem de R\$ 4 bilhões por ano. No acumulado do período de 2021 a 2040, o montante representa aproximadamente R\$ 80 bilhões ao país. Isso significará renda maior para os trabalhadores do setor, maiores lucros para as empresas e arrecadação de impostos também superiores para os governos, principalmente naqueles municípios que recebem impostos sobre serviços e atividades do turismo.

### • Renda gerada pelo investimento

A renda gerada pelos investimentos em saneamento dá a estimativa dos benefícios líquidos diretos da universalização dessa infraestrutura. Para universalizar o saneamento até 2040, no exercício proposto, espera-se que o valor dos investimentos totalize cerca de R\$ 667 bilhões no Brasil. O valor deste montante de investimentos totalizará R\$ 455 bilhões. Já o valor estimado para a renda direta, indireta e induzida gerada por esses investimentos deverá alcançar R\$ 552 bilhões. Assim, os excedentes de renda gerada pelos investimentos deverão ser de R\$ 97 bilhões no período.

### • Renda das operações

Da mesma forma, a expansão das operações de saneamento pode gerar empregos e renda na cadeia produtiva do setor de água e esgoto. O aumento de renda será resultado do aumento das receitas do setor e, para uma estimativa direta dos benefícios líquidos das operações de saneamento, o mesmo deve ser subtraído do custo das operações que será arcado pelas famílias. Entre 2021 e 2040, o valor presente do incremento de renda nas operações de saneamento deve alcançar R\$ 267 bilhões no Brasil. O valor presente do aumento de despesas das famílias com essas operações deve somar R\$ 183 bilhões. Assim, o excedente de renda gerada pela ampliação das receitas da operação de saneamento deve ser de R\$ 83 bilhões no período de 2021 a 2040.

### • Impostos

Por fim, também deve-se considerar que entre os benefícios sociais do saneamento há o ainda valor de arrecadação de impostos sobre consumo e produção na cadeia produtiva e na operação do sistema de saneamento. Estima-se que a arrecadação de impostos sobre produção no período deverá alcançar R\$ 44,5 bilhões, um fluxo anual esperado de R\$ 2,2 bilhões.



## VI. Como universalizar os serviços? política pública é resposta<sup>2</sup>

Se nas seções anteriores se procurou traçar um diagnóstico detalhado do status do saneamento básico no país e nas suas regiões, bem como os ganhos que poderão estar à disposição do país no caso de universalização dos serviços, a partir daqui o que se pretende é apresentar um olhar sobre como estão sendo conduzidas as políticas públicas para que os desafios apresentados sejam superados. Para um desafio público de tão grandes dimensões, não há caminho alternativo senão por meio de políticas públicas que orientem o desenvolvimento do setor.

É neste contexto que podem ser destacados quatro momentos chave para o desenvolvimento do setor de saneamento básico no país: entre 1971 e 1986, com a criação e vigência do Planasa (Plano Nacional de Saneamento); o hiato existente entre 1986 e 2007, em que não houve um instrumento orientador do setor; o período entre 2007 e 2020, em que se instituiu a Lei Federal nº 11.445/07 (“Lei de Saneamento”) e o Plano Nacional de Saneamento Básico (o Plansab), em 2013; e, por fim, o período de 2020 em diante, quando se instituiu a Lei Federal nº 14.026/2020, o chamado Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico.

### **1971-1986**

O governo federal criou, em 1971, o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), a primeira experiência no Brasil que procurou modificar os precários índices que o setor tinha até então. Enquanto política pública, o Planasa apresentou os seguintes objetivos principais (Costa, 2012 apud Correia et al. 2020)<sup>3</sup>:

1. Erradicar o déficit e promover o equilíbrio entre oferta dos serviços de saneamento e sua demanda urbana;

2. Organizar e desenvolver as Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs); e

3. Garantir a sustentabilidade financeira do setor a partir de instrumentos como o Fundo de Financiamento para Água e Esgoto (FAE);

4. Estipular meta de que 80% da população urbana brasileira fosse atendida com abastecimento de água, e 50% com serviços de esgoto, até 1980.

Para alcançar os objetivos, o Planasa definiu como mecanismo central a consolidação das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs). Assim, fomentou a criação, organização e o desenvolvimento das CESBs, para que pudessem prestar os serviços de água e esgoto nos municípios, ainda que os municípios permanecessem, institucionalmente, como o ente titular dos serviços.

Como resultado do Plano, o país conseguiu avançar significativamente em relação ao abastecimento de água. Segundo o Censo Demográfico, o índice de abastecimento de água potável saltou de 54,4%, em 1970, para 75,8%, em 1980, número bastante próximo da meta de 80% estabelecida, e 88,1% no ano de 1991. Entretanto, em relação ao esgotamento sanitário, o resultado não acompanhou o mesmo avanço, visto que a coleta de esgoto passou de 22,3% para 37,8%, em 1980, e para 43,5%, em 1991. Os resultados são mais negativos se considerado o tratamento de esgoto, visto que boa parte do esgoto coletado sequer era tratado, o que sinaliza uma clara priorização de investimento em abastecimento de água, em detrimento daquele em esgotamento sanitário.

## 1986-2007

No período entre 1986 e 2007 se viu um hiato regulatório no setor de saneamento, com a extinção do Planasa e a não substituição por outro instrumento institucional até meados dos anos 2000.

Nessa janela histórica, é também importante observar a ocorrência de graves e sucessivas crises macroeconômicas, o que dificultou ou mesmo impediu os governos de se concentrarem no desenvolvimento da infraestrutura básica, em particular do saneamento.

## 2007-2020

Como processo de estabilização macroeconômica e, pode-se dizer, um crescimento econômico mais sólido a partir dos anos 2000, o governo federal buscou organizar uma nova estrutura institucional, com o objetivo de incentivar melhorias mais significativas nos indicadores de saneamento básico brasileiros. Para este propósito foi criada, em 2007, a Lei Federal nº 11.445/07, a “Lei de Saneamento”.

A Lei introduziu, por exemplo, a regulação externa, que já existia em outros setores de infraestrutura. Os setores de energia elétrica (Lei nº 9.427/96) e de telecomunicações (Lei nº 9.472/97) tiveram os seus marcos regulatórios estabelecidos ainda nos anos 1990, com a consequente criação de agências reguladoras setoriais, como a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), em 1997, e a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), em 1996.

Lei do Saneamento apontou como papel mais importante do nível federal o de definir o marco regulatório do setor, estabelecendo diretrizes para as principais metas de cobertura de água e esgoto. A Lei 11.445/07 estabeleceu, assim,

os fundamentos regulatórios e legais para os serviços de água e saneamento, definindo várias políticas de planejamento, como por exemplo:

1.A atribuição aos municípios da obrigação de se preparar um Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB);

2.O estabelecimento de conteúdo mínimo da Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB);

3.A definição dos princípios que a prestação de serviços deve observar;

4.A criação do papel de órgão regulador independente para supervisionar os contratos de água e esgoto;

5.O requisito de se ter um contrato entre o prestador de serviços e o Município, estabelecendo os principais termos e condições para a prestação dos serviços.

Deve-se observar ainda que a principal política de planejamento do governo federal no setor é a Política Nacional de Saneamento Básico (Plansab), aprovada pelo Decreto nº 8.213/2013. Este instrumento introduziu questões essenciais para o planejamento e controle social do setor, como, por exemplo, a obrigatoriedade de estabelecimento de objetivos e metas de curto, médio e longo prazos, regionalizadas e nacionais, para a cobertura dos serviços de saneamento básico, além da proposição de programas, projetos e ações para se alcançar os objetivos e da política federal de saneamento, com identificação de suas fontes de financiamento.

## 2020 em diante

O chamado Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico, disposto na Lei 14.026/2020, procura consolidar mudanças no quadro institucional do setor, em busca do aumento da oferta do serviço para parte significativa da população, partindo do pressuposto de que a universalização não poderia ocorrer sem maior engajamento e participação de prestadores com comprovada capacidade econômico-financeira e dos agentes reguladores.

Neste contexto, as principais contribuições apresentadas pelo instrumento podem ser observadas em cinco principais aspectos, sendo eles:

1. Definição de metas para universalização dos serviços (99% de acesso à água potável para a população e, ao menos, 90% de coleta e tratamento de esgoto em todo país até 2033);

2. Estímulo à competição, com vedação ao estabelecimento de novos Contratos de Programa;

3. Maior segurança jurídica para a privatização de companhias estatais;

4. Estímulo à prestação regionalizada dos serviços de saneamento; e

5. Consolidação de um papel de destaque para a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) na criação de normas de referência para a regulação dos serviços.

Portanto, cabe ressaltar que este novo marco nada mais é que uma continuidade do esforço regulatório de décadas no país, embora adaptado ao contexto temporal e socioeconômico em que se

situa. Em continuidade a esse desencadeamento, recentemente foram adicionados novos elementos à discussão, em razão da assinatura dos Decretos nº 11.466/2022 e nº 11.467/2022 que revisaram dispositivos do marco regulatório vigentes até então. Este será o tema abordado na seção seguinte.

## VII. Os novos decretos do governo federal

Em abril de 2023, o governo promulgou os Decretos 11.466/23 e 11.467/23, os quais modificaram premissas do Marco Legal do Saneamento, aprovado pelo Congresso em 2020. Esses decretos geram impactos significativos no Marco Saneamento, trazendo como possibilidade direta a postergação de implementação de alguns de seus dispositivos e, conseqüentemente, o comprometimento à eficácia na expansão e universalização do saneamento básico no país.

Conceitualmente, os decretos retomam o protagonismo das empresas estatais - sobretudo as estaduais. Entretanto, essa abordagem pode ser insustentável, considerando que a prestação predominantemente estatal dos serviços de água e esgoto tem se mostrado insuficiente, uma vez que o Brasil ainda está distante da universalização dos serviços de saneamento, principalmente nas regiões mais carentes, como já se observou na seção 2.

### O que muda no marco do saneamento?

- Contratação Direta dos serviços sem a necessidade de licitação

Em 2020, a Lei Federal nº 14.026, conhecida como Novo Marco do Saneamento Básico, estabeleceu um quadro institucional com o objetivo de promover a universalização do saneamento básico no país. A lei está baseada no conceito de que a universalização do acesso ao saneamento ocorrerá com a união de esforços entre o setor público e privado com premissas básicas de segurança jurídica, regulatória e de competição para a busca da eficiência no setor. Desde então, bilhões de reais foram alocados para investimentos em saneamento básico. Nos últimos três anos, foram R\$ 89 bilhões em investimentos contratados, de acordo com a Associação e Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON SINDCON).

Uma diretriz fundamental da regulação é o estímulo à realização de licitações para delegar a prestação dos serviços de saneamento básico com o objetivo de garantir a competição e a busca de eficiência na prestação do serviço, com metas e indicadores claros e objetivos. Anteriormente, os municípios podiam firmar contratos diretamente com empresas estatais sem a necessidade de licitação.

Entretanto, com o Decreto 11.467/23, a possibilidade de contratação direta sem obrigatoriedade de licitação foi reintroduzida, potencialmente impedindo a livre concorrência – que, em essência, busca identificar as empresas mais qualificadas e com propostas de menor custo de atuarem em determinadas regiões. Essa situação pode levar a preços mais elevados, qualidade inferior dos serviços prestados aos cidadãos e à demora na expansão dos serviços de saneamento para aqueles que ainda não têm acesso.

A retomada do contexto de ausência de concorrência promovida pelo decreto governamental tende a diminuir a eficiência do setor e, eventualmente, favorecer empresas estatais ineficientes. Em detrimento dos interesses da população brasileira que ainda não possui acesso ao saneamento básico, o decreto acaba privilegiando empresas que já haviam sido consideradas inaptas a realizar os investimentos necessários, em determinados municípios, para a universalização desses serviços na metodologia vigente até então. De acordo com a ANA, uma foi reprovada (COPANOR, de MG), uma foi aprovada com ressalvas (Casan, de SC), e oito não apresentaram a documentação necessária.

A obrigatoriedade da licitação estabelecida pelo Marco do Saneamento incentivava, portanto, uma melhor estruturação e investimentos nos projetos, bem como a ampliação da concorrência entre empresas públicas e privadas. A lógica sempre esteve pautada na prestação eficiente do serviço e no aumento do volume de investimentos para a universalização do serviço. Essas melhorias foram possivelmente comprometidas pelas novas mudanças.

- Prorrogação dos prazos para formatação dos blocos regionais

Outra diretriz importante do Marco do Saneamento é o incentivo à prestação regionalizada dos serviços. A regionalização envolve a premissa do ganho de escala e a coordenação entre municípios com alta rentabilidade financeira e aqueles de baixa rentabilidade, visando garantir o acesso ao saneamento nos mais de 5.500 municípios do país.

No formato anterior, o marco estabeleceu um prazo para que os municípios aderissem a essas

diretrizes que buscam a regionalização das soluções. No entanto, o Decreto 11.467/23 prorrogou a data limite para até 31 de janeiro de 2025.

Ainda que seja desafiadora a concertação entre os municípios para a formação dos blocos regionais, essa prorrogação de dois anos, na prática, acaba criando incentivos para o adiamento da definição de soluções, prejudicando a população que ainda não tem acesso aos serviços. Ao atrasar a conformação dos blocos e a consequente escolha do melhor modelo de gestão a ser adotado, o governo também permite o atraso dos investimentos que levarão o saneamento a milhões de brasileiros.

- Novo prazo para comprovação de capacidade econômico-financeira

De acordo com o decreto 10710/2021, a situação de 1141 municípios foram classificados como parcialmente ou totalmente irregulares, por conta do processo de comprovação de capacidade econômico-financeira das campanhas estaduais realizadas naquele ano. O decreto 11.466/23, promulgado pelo governo, flexibiliza essa classificação. Ele introduz alterações no processo de comprovação financeira em relação às diretrizes estabelecidas anteriormente. Uma das modificações permitiu que as empresas incluíssem em seus estudos de comprovação financeira os contratos, instrumentos ou relações jurídicas que não fossem regulares ou que estivessem em condições precárias, desde que regularizados até o final de 2025.

Essa alteração resulta em uma extensão de dois anos no prazo para a regularização, o que pode

impactar o ritmo dos investimentos necessários para assegurar o acesso universal à água potável e ao esgoto tratado. A modificação pode beneficiar, em particular, empresas estatais que enfrentavam dificuldades em cumprir as exigências legais e operavam em situação jurídica irregular.

- Diluição do papel da ANA

O referido decreto promoveu mudanças no papel da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) no setor de saneamento básico. Conforme estabelecido na Lei do Marco Regulatório, a ANA deveria exercer funções de mediação e arbitragem em conflitos envolvendo titulares, agências reguladoras e prestadores de serviços públicos. Neste contexto, a ANA assumiria posição equiparada às demais agências reguladoras do país, com autonomia para executar suas funções distante de interferências políticas. Entretanto, o decreto governamental removeu os dispositivos relacionados a essa atribuição, o que indica uma redução do escopo de atuação da ANA.

A função de elaboração das normas de referência do setor, por sua vez, se manteve na agência, minha visão é que tudo isso pode gerar mais dúvida do que ajudar.

## **VIII. Consequências para os investimentos**

A análise dos dados disponíveis e já apresentados revela que as regiões Norte e Nordeste do Brasil apresentam as menores taxas de tratamento de água e esgoto. Isso implica que tais regiões necessitam de investimentos

mais expressivos em saneamento para que a universalização seja alcançada.

Adicionalmente, a carência de saneamento básico nas áreas mais pobres do país potencializa as desigualdades, visto que o saneamento está intrinsecamente relacionado à qualidade de vida e saúde. Nesse sentido, diante do grande desafio que se propõe ao país, todos os investimentos possíveis, públicos e privados, deveriam ser incentivados ao setor, não havendo a necessidade de se criar mecanismos que, de alguma forma, limitem a participação de um ou outro operador.

Ponto positivo dos Decretos é justamente o fim da trava de 25% no valor dos contratos para a contratação das PPPs, por parte dos operadores estaduais e municipais. Essa inovação do texto do novo Decreto pode estimular o investimento ao setor.

Nessa linha, o estudo “Public Private Partnerships for Urban Water Utilities: A Review of Experiences in Developing Countries” analisa o desempenho das parcerias público-privadas (PPP) no setor de água e saneamento urbano em países em desenvolvimento. O autor utiliza uma base de dados de mais de 260 contratos de PPP assinados em mais de 40 países desde os anos 1990 até 2007, comparando os resultados obtidos pelo modelo com os alcançados apenas pela operação das empresas públicas.

Os resultados principais indicaram que as PPPs contribuíram para expandir o acesso à água e saneamento para 19 milhões de pessoas, especialmente nas áreas urbanas pobres, com investimentos de cerca de US \$25 bilhões no setor, representando aproximadamente 40% do investimento total. Além disso, o estudo

apontou que as PPPs melhoraram a qualidade e eficiência dos serviços, reduzindo as perdas de água, aumentando a continuidade e pressão do serviço, e melhorando a satisfação dos usuários. As PPPs também tiveram um impacto positivo na sustentabilidade financeira dos operadores de água e saneamento, aumentando as receitas, reduzindo os custos e melhorando a cobrança das tarifas.

O estudo conclui que as PPPs podem ser uma opção viável e benéfica para melhorar os serviços de água e saneamento urbano em países em desenvolvimento, desde que sejam bem desenhadas, implementadas e monitoradas. Recomendações para as PPPs no setor de água e saneamento incluem um planejamento cuidadoso, um marco regulatório claro, estável e transparente, a participação e consulta de stakeholders relevantes, a busca pela eficiência e qualidade dos serviços, além da consideração dos impactos ambientais e sociais dos projetos.

Portanto, com base nesses estudos, pode-se inferir que restrições aos investimentos no setor de saneamento podem acarretar em diversas consequências negativas para a população, como a própria falta de acesso a serviços básicos de água e esgoto, que impacta diretamente a saúde e a qualidade de vida das pessoas. A ausência de investimentos pode levar a um aumento dos custos operacionais e de manutenção dos sistemas de saneamento já existentes.

Na prática, parte dos dispositivos dos novos decretos atrasa a possibilidade de realização dos investimentos privados, que podem contribuir significativamente para a melhoria dos serviços, expandindo o acesso e melhorando sua qualidade e eficiência. Assim, é importante que

os investimentos sejam realizados de maneira adequada e responsável, em parceria entre o setor público e o privado, a fim de garantir a universalização dos serviços de água e esgoto para todas as regiões do Brasil.

## **IX. Considerações Finais**

Os decretos promulgados pelo governo federal em abril de 2023 apresentam implicações significativas para o marco legal do saneamento no Brasil. Eles têm o potencial de impactar os progressos alcançados com a aprovação do Marco em 2020, cujo objetivo é garantir a universalização dos serviços de água e esgoto até 2033. As alterações introduzidas pelos decretos possibilitam que as empresas estatais mantenham contratos sem licitação com os municípios, estendam prazos e flexibilizem critérios para comprovação da capacidade econômico-financeira, afetando o acesso ao saneamento em diversos aspectos.

A possível redução da concorrência e eficiência no setor pode ser uma consequência das mudanças implementadas pelos decretos. Ao autorizar que as empresas estatais continuem a operar sem licitação, as alterações podem favorecer empresas com histórico de ineficiência na expansão do sistema de água e esgoto. Isso pode reduzir a probabilidade do aumento no volume de investimentos em saneamento básico, tão necessário para a universalização do acesso, perpetuando o ciclo de desigualdades regionais do país, já que as áreas com menos saneamento

são aquelas com população de menor renda. As alterações promovidas pelos decretos podem atrasar ainda a regionalização dos serviços, comprometendo a distribuição mais equitativa e sustentável dos serviços entre as áreas mais e menos rentáveis.

Os instrumentos de política pública devem estar a serviço da universalização dos serviços básicos à população que ainda carece de acesso, razão pela qual será preciso elevar o saneamento básico à agenda prioritária de governo nos próximos 10 anos e, complementarmente, observar os impactos de quaisquer alterações que andem na contramão do objetivo de universalização.

A partir da última revisão do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), de 2019, tomando como referência os preços de junho de 2021 (ano-base da última atualização do SNIS), a necessidade de investimentos em água e esgoto no país, entre 2019 e 2033, descontando-se os investimentos feitos até 2021, seria de R\$ 520,94 bilhões ao longo de 12 anos, ou R\$ 43,31 bilhões por ano, em média.

Em 2021, o nível de investimentos em saneamento básico no país foi da ordem de R\$ 17,3 bilhões, ou seja, o montante precisaria mais do que dobrar para que se alcance o caminho ideal para a universalização. Assim, diante do desafio que se impõe ao país, quaisquer investimentos possíveis, públicos e privados, devem ser incentivados para que em 2033 os serviços de água e esgotamento sanitário estejam garantidos aos milhões de brasileiros que ainda carecem de seu acesso.

---

## Referências

(1) Esta seção se baseou em estudo desenvolvido pelo Instituto Trata Brasil e Ex Ante Consultoria Econômica, denominado “Benefícios Econômicos e Sociais da Expansão do Saneamento no Brasil – 2022”.

(2) Esta seção se baseou em estudo desenvolvido pelo Instituto Trata Brasil e GO Associados, denominado “Estudo sobre os avanços do Novo Marco Legal do Saneamento Básico no Brasil – 2022 (SNIS 2020)” e em compilação de material oferecido pelo curso “Novo Marco Legal do Saneamento Ambiental e o papel do MP”, conduzido em 2022 pelo Instituto Trata Brasil, em parceria com a Fundação Escola Superior do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

(3) CORREIA, M. L. S. F; ESPERIDIÃO, F; MELO, R. L. Evolução das políticas públicas de saneamento básico no Brasil, do Planasa ao PAC-Saneamento. Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP), 2020.

